

## UNA CRÍTICA AL DISEÑO DE LOS ORGANISMOS DE GARANTÍA DEL DERECHO DE ACCESO EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS\*

A CRITIQUE ON THE DESIGN OF THE CONTROL ORGANISMS  
OF THE RIGHT TO ACCESS IN THE AUTONOMOUS COMMUNITIES

---

Javier Sierra Rodríguez

Profesor de la Facultad de Derecho de la Universidad de Murcia

### **RESUMEN**

*El artículo 24 de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG), establecía la posibilidad de formular reclamaciones ante denegaciones expresas o presuntas respecto a solicitudes amparadas en el derecho de acceso a la información. Para ello se creaba en el ámbito del Estado el Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG), mientras que las comunidades autónomas podían optar por atribuir las funciones al CTBG mediante convenio o asumir las a través de organismos autonómicos existentes o nuevos.*

*Esta contribución tiene por objeto la comparación sistemática de las características que han adoptado dichos organismos en su diseño para asegurar su independencia en el ejercicio de sus funciones. Para ello se realiza un*

---

\* Una versión anterior de este artículo fue presentada como ponencia en el VII Congreso Internacional en Gobierno, Administración y Políticas Públicas GIGAPP celebrado en Madrid, entre el 3 y el 5 de octubre de 2016.

Javier Sierra Rodríguez

*análisis comparado de la normativa estatal y autonómica respecto a elementos como su régimen jurídico, funciones, organización interna y especialmente sobre su composición.*

*Del análisis realizado se extrae que en la mayoría de los casos hay elementos tendentes a asegurar su independencia, pero precisamente los órganos decisorios respecto a las reclamaciones dentro de cada organismo son los que en mayor medida carecen de características en su diseño que la garanticen.*

**Palabras clave:** *Transparencia, derecho de acceso, información pública, reclamación.*

### ABSTRACT

*The article 24 of the Law 19/2013 of 9 December, on Transparency, Access to Public Information and Good Governance (LTAIBG), established the possibility of formulating complaints with regard to express or presumed rejections related to requests protected by the right to access public information. At the national level, the Council for Transparency and Good Governance (CTBG) was created, while Autonomous Communities could choose to assign the role to CTBG signing an agreement, or to assign the role to other existing autonomous organisms or to a new one.*

*This contribution aims the systematic comparison of the features adopted by the referred organisms in order to ensure their independence in the complaint resolution process. For this purpose, a comparative analysis of the national and autonomic regulations referred to elements such as their legal framework, functions, internal organization and especially their composition, is carried out.*

*The analysis shows that, in most cases, there are elements with a tendency to ensure their independence, but the complaints decision-making bodies placed in each organism are the ones that lack the attributes in their design to ensure their independence.*

**Keywords:** *Transparency, right to access, public information, complaint.*

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

## SUMARIO

---

1. INTRODUCCIÓN.
2. HABILITACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA REGULACIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN.
3. MARCO DE ANÁLISIS DE LAS GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA A PARTIR DEL DISEÑO DEL CTBG.
  - 3.1. Régimen jurídico.
  - 3.2. Funciones del CTBG.
  - 3.3. El Presidente del CTBG.
  - 3.4. Los miembros de la Comisión de Transparencia.
  - 3.5. Eficacia de su actuación.
  - 3.6. Parámetros para un diseño independiente a partir de la configuración del CTBG.
4. LOS ORGANISMOS DE CONTROL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.
  - 4.1. Organismos especializados y específicos: el modelo del CTBG.
    - 4.1.1. Funciones y estructura interna.
    - 4.1.2. Composición colegiada.
    - 4.1.3. La presidencia.
    - 4.1.4. Dedicación, incompatibilidades e inamovilidad del presidente.
  - 4.2. Organismos que no siguen el modelo del CTBG: Andalucía, Cataluña y Canarias.
    - 4.2.1. Andalucía.
    - 4.2.2. Canarias.
    - 4.2.3. Cataluña.
  - 4.3. Organismos ligados a defensorías del Pueblo: Galicia y Castilla y León.
  - 4.4. Comunidades autónomas en situaciones transitorias: Islas Baleares y País Vasco.
5. REFLEXIONES FINALES.

## 1. INTRODUCCIÓN

Desde la publicación de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno (LTAIBG) ha habido una expansión del interés sobre estas materias en España, lo que contrasta con la primera regulación sueca de 1766 (*Freedom of the Press Act*) y las múltiples leyes que se publicaron a partir de la segunda mitad del siglo XX, especialmente en los años ochenta y noventa en muchas democracias avanzadas.

En nuestro ordenamiento constitucional el derecho de acceso tiene su anclaje en el artículo 105.b de la Constitución Española, mediante un mandato al legislador para que regule «*el acceso de los ciudadanos a los archivos y registros administrativos*». Por tanto es una materia que no es nueva<sup>1</sup>, aunque en los últimos años se ha revitalizado bajo el interés que suscita su conceptualización como *transparencia*, término en el que es «lugar común» considerar que incluye la vertiente del derecho de acceso a la información y la publicidad activa, definida esta última como «*un deber de la administración de dar activamente información sobre su política y acciones, funcionamiento, etc.*»<sup>2</sup>.

El desarrollo legislativo del artículo 105.b CE se plasmó inicialmente de forma *tenue*, en cuanto a su profundidad y garantía, como derecho de acceso a archivos y registros en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (LRJPAC), posteriormente ampliado también a la información pública por LTAIBG, regulación que se ha mantenido en la vigente Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. En lo que respecta al ámbito autonómico, ha sido objeto de desarrollo incluyendo referencias a este derecho en la normativa sobre la administración o los archivos administrativos<sup>3</sup>.

Sin entrar en el fondo en la nueva regulación del derecho de acceso a la información, cabe mencionar de forma introductoria que la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, establece un régimen especial de impugnaciones ante denegaciones de solicitudes acogidas al derecho acceso a la información. Esta regulación, que consta en su artículo 24, prevé las reclamaciones ante el órgano de control que

---

<sup>1</sup> De hecho, conviene recordar que la Constitución de Cádiz de 1812 ya dedicaba algunos artículos a establecer una serie de obligaciones de transparencia: «*Artículo 351. La cuenta de la Tesorería general, que comprenderá el rendimiento anual de todas las contribuciones y rentas, y su inversión, luego que reciba la aprobación final de las Cortes, se imprimirá, publicará y circulará a las Diputaciones de provincia y a los Ayuntamientos. Artículo 352. Del mismo modo se imprimirán, publicarán y circularán las cuentas que rindan los secretarios del Despacho de los gastos hechos en sus respectivos ramos.*».

<sup>2</sup> COTINO HUESO, Lorenzo, *Teoría y realidad de la transparencia pública en Europa*, INAP, Madrid, 2003, p. 20.

<sup>3</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, «Transparencia administrativa y lucha contra la corrupción en la Administración local», *Anuario del Gobierno Local*, núm. 2011, 2012, p. 20.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

crea la propia ley bajo la denominación de Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno (CTBG).

Dicho Consejo posee unas funciones que no se limitan a la resolución de recursos respecto al derecho de acceso a la información, ya que ejerce otras similares en materia de publicidad activa y además posee atribuciones que van más allá del control y que forman parte de la esfera del asesoramiento técnico y del fomento de la transparencia.

A partir de este modelo han surgido diferentes tipos de organismos de control que ejercen las mismas funciones o similares en las comunidades autónomas, cuya morfología y características en relación a garantizar su independencia son dispares y constituyen el objeto de análisis de este artículo, el cual se realiza a través de la aplicación de técnicas de derecho comparado con la finalidad de responder a la siguiente pregunta: *¿es adecuado el diseño de los órganos de garantía del derecho de acceso a la información de las comunidades autónomas para asegurar su independencia?*

## 2. HABILITACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS PARA LA REGULACIÓN DE LAS RECLAMACIONES EN MATERIA DE DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN

Antes de abordar el análisis de las características de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información en las comunidades autónomas se requiere conocer previamente el marco competencial, así como el sistema establecido por la LTAIBG en relación a las reclamaciones.

Ya se ha mencionado que el derecho de acceso a la información halla su resorte constitucional principalmente en el artículo 105.b, que está ubicado en el Título IV, «Del Gobierno y de la Administración», por lo que *a priori* parecería alejarse de cualquier derecho fundamental de los regulados en el Título Primero de la CE. Aun así, antes y después de la Ley de Transparencia ha habido una amplia discusión doctrinal sobre el soporte constitucional de la transparencia y su consideración como derecho fundamental<sup>4</sup>, llegando a plantearse la posible inconstitucionalidad de la ley al no aprobarse como ley orgánica, por su conexión con

<sup>4</sup> Véanse al respecto las consideraciones de SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, «Un derecho fundamental a la información pública», en Sánchez de Diego Fernández de la Riva, Manuel (ed.), *El Derecho de Acceso a la Información Pública*. CERSA, Madrid, 2008, pp. 33 y ss.; SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, «Transparencia y acceso a la información pública desde una perspectiva constitucional», *Jurisprudencia Elegans*, núm. 1, 2014, p. 43; PIÑAR MAÑAS, José Luis, «Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista Catalana de Dret Públic* núm. 49, 2014, p. 5 y ss.

Javier Sierra Rodríguez

derechos fundamentales como la libertad de información, especialmente<sup>5</sup>, la participación política e incluso la tutela judicial efectiva<sup>6</sup>.

Su consideración o no como derecho fundamental, que parece descartada por el carácter no orgánico de la ley, es relevante por cuanto vendría a tener un mayor fundamento su blindaje como materia reservada a la legislación del Estado si correspondiese a los derechos fundamentales y libertades públicas (arts. 14-29 CE) o a los derechos y deberes de los ciudadanos (arts. 30-38 CE). Por otra parte, el texto tampoco expresa en ningún momento su carácter de legislación básica (aunque se presuma), lo que contraviene la jurisprudencia constitucional, como evidencia RIDAO MARTÍN<sup>7</sup>, y que lleva, si cabe, a una mayor confusión.

No obstante, la propia ley en su disposición final octava menciona el título competencial en función del que se dicta, haciendo alusión al apartado primero, trece y dieciocho, del artículo 149.1 CE, que establecen la competencia exclusiva del Estado para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles, la planificación económica y el régimen jurídico de las Administraciones Públicas respectivamente.

En esta línea, autores como VELASCO RICO<sup>8</sup> ponen en duda que sea sostenible la invocación de dicho artículo porque debería fundamentarse en torno a alguno de los derechos o libertades encuadrados entre los artículos 14 y 38 CE, situación que no sucede, por lo que está injustificada su invocación pese a tener cierta relación circunstancial con derechos como la intimidad o la protección de datos personales. No obstante, entiende la autora que el artículo 149.1 CE es el fundamento de la creación del órgano garante del derecho de acceso a la

---

<sup>5</sup> La atribución del carácter de derecho fundamental del derecho de acceso se basa en la relación tan estrecha que tiene con el artículo 20.1 CE, correspondiente a la libertad de expresión e información. Aunque la literalidad de la CE no hace mención al acceso a la información pública, hay algunas corrientes que entienden que la libertad de expresión e información conlleva que se pueda obtener información y que, por tanto, el acceso a la información debe considerarse como parte inherente del derecho fundamental. Además, en virtud del artículo 10.2 CE, se suele hacer referencia a la descripción del derecho que realiza el artículo 19 tanto en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948) como en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (1966), además de la interpretación que viene realizando en esta misma línea el Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

<sup>6</sup> MORENO GONZÁLEZ, Gabriel, «El derecho de acceso a la información pública en la Ley de Transparencia: una aproximación constitucional», *Eunomia. Revista en Cultura de la Legalidad*, núm. 8, 2015, pp. 93 y ss.

<sup>7</sup> RIDAO MARTÍN, Joan, «La regulación de la transparencia y del acceso a la información pública en la esfera autonómica. Un estudio comparado», *Revista General de Derecho Constitucional*, núm. 19, 2014, p. 8.

<sup>8</sup> VELASCO RICO, Clara, «La cuestión competencial en la Ley 9/2013, de 9 de diciembre. ¿De qué margen disponen las CC.AA. en materia de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno?», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, p. 9.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

información pública, mientras que el 149.18 CE es la base de la regulación del propio derecho que desarrolla el artículo 105.b CE<sup>9</sup>.

Al margen de esta discusión, la intervención de las comunidades autónomas en materia de acceso a información pública ha tenido su habilitación natural en los estatutos de autonomía, siendo constitucionalmente admisible su regulación e intervención como criterio, principio o política para la organización y funcionamiento de su administración autonómica en el marco y desarrollo de sus propias competencias<sup>10</sup>. De hecho, las previsiones establecidas por la Ley 30/1992, de 28 de noviembre, tuvieron su traslación en la normativa de las comunidades autónomas dentro del esquema de la legislación básica mínima y la legislación de desarrollo.

El segundo aspecto que se analiza en este apartado es el esquema de funcionamiento de los recursos ante denegaciones expresas o presuntas de solicitudes amparadas en el derecho de acceso a la información pública. Con la publicación de la LTAIBG en 2013 se reconoce el derecho de acceso a la información pública en los términos del artículo 105.b de la CE (art. 12), se regula un procedimiento específico para su ejercicio (art. 17 y ss.) y se prevé un sistema de garantías mediante la posibilidad de reclamar ante el CTBG (art. 23 y ss.), el cual se concibe como un organismo público de control previo al recurso en la vía contencioso-administrativa.

Esta vía de reclamación «*tendrá la consideración de sustitutiva de los recursos administrativos*» (art. 23.1) y con carácter general mantiene el sentido negativo del silencio administrativo. Así, puede darse el caso de un «doble silencio» que desvirtúa el principio de transparencia propugnado por la ley, primero ante una solicitud de acceso no resuelta en plazo con efectos desestimatorios (art. 20.4) y, a continuación, ante la no respuesta de una reclamación ante el CTBG con el resultado (art. 24.4)<sup>11</sup>.

Pese a sus defectos, para FERNÁNDEZ RAMOS<sup>12</sup> este procedimiento específico de recursos en materia de acceso constituye la clave más relevante de la innovación que trae la LTAIBG, habida cuenta de las escasas garantías que hay ante los recursos administrativos ordinarios, y de que la experiencia comparada muestra que la existencia de los organismos de control es el factor principal del que depende la efectividad de los sistemas de transparencia pública.

---

<sup>9</sup> *Ibid.*, p. 8 y p. 12.

<sup>10</sup> RUIZ-RICO, Catalina, «Transparencia y participación en el Derecho Autonómico: un análisis constitucional», *Revista Internacional de Doctrina y Jurisprudencia*, núm. 6, 2014, p. 3.

<sup>11</sup> Véase el artículo de José Luis PIÑAR MAÑAS titulado «Transparencia y derecho de acceso a la información pública. Algunas reflexiones en torno al derecho de acceso en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información y buen gobierno», *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 49, 2014, pp. 1-19.

<sup>12</sup> FERNÁNDEZ RAMOS, Severiano, «La reclamación ante los órganos de garantía del derecho de acceso a la información pública», *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 45, 2017.

Javier Sierra Rodríguez

Volviendo al esquema de funcionamiento, la LTAIBG en su artículo 24.6 da por hecho que las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información, inclusive las que tienen relación con las administraciones autonómicas, deben pasar por el CTBG del Estado «*salvo en aquellos supuestos en que las Comunidades Autónomas atribuyan dicha competencia a un órgano específico, de acuerdo con lo establecido en la disposición adicional cuarta de esta Ley*».

Dicha disposición adicional cuarta termina de cerrar el reparto de atribuciones respecto a la capacidad para conocer y resolver los recursos interpuestos para el procedimiento especial de reclamación del artículo 24 de la LTAIBG. De este modo, las reclamaciones contra «*resoluciones dictadas por las Administraciones de las Comunidades Autónomas y su sector público, y por las Entidades Locales comprendidas en su ámbito territorial*» corresponderán al órgano independiente que determinen las comunidades autónomas.

Para el caso en el que las comunidades autónomas no decidan crear dicho órgano o atribuir las competencias a uno específico, se las podrá atribuir al CTBG, aunque para ello «*deberán celebrar el correspondiente convenio con la Administración General del Estado, en el que se estipulen las condiciones en que la Comunidad sufragará los gastos derivados de esta asunción de competencias*».

Ya se ha evidenciado la consideración de carácter básico de la ley y que su ámbito subjetivo de aplicación abarca desde el primer momento a las administraciones de las comunidades autónomas (art. 2), lo que no es impedimento para que estas tengan su propia regulación que, respetando los contenidos mínimos establecidos en la ley estatal, sean «*más favorables al reconocimiento de los derechos de los ciudadanos que la propia legislación estatal*»<sup>13</sup>.

A partir de ahí, el esquema básico que se refleja en las normas de las comunidades autónomas suele responder, salvo excepciones, al doble régimen de recursos en vía administrativa y ante la jurisdicción contencioso-administrativa, además de la vía «potestativa» del artículo 24 de la Ley de Transparencia.

Así, la legislación básica no establece ningún requisito del órgano de control más allá de que sea «*independiente*» y lo «*determinen*» las comunidades autónomas (DA 4.<sup>a</sup> 1), por lo que deja una amplia libertad para configurar su grado de «*independencia*» y la vía de atribución de las competencias. Estas especificaciones son tan básicas que han permitido a las comunidades autónomas una articulación dispar de sus organismos autonómicos.

---

<sup>13</sup> RIDAO, *op. cit.*, p. 15.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

### 3. MARCO DE ANÁLISIS DE LAS GARANTÍAS DE INDEPENDENCIA A PARTIR DEL DISEÑO DEL CTBG

En paralelo al proceso legislativo, y con posterioridad a la publicación de la LTAIBG, diversos autores han estudiado los rasgos y características que, bajo la óptica de asegurar su independencia, debería tener el órgano de garantía del derecho de acceso a la información, y que serían susceptibles de ser perfeccionados. Estos autores, entre los que se pueden citar a GARCÍA COSTA<sup>14</sup>, JIMÉNEZ SÁNCHEZ<sup>15</sup>, SENDÍN GARCÍA<sup>16</sup> o MARTÍN DELGADO<sup>17</sup>, ofrecen un marco de análisis inicial del CTBG que sirve de guía para la revisión de las características de los órganos autonómicos.

Además, el análisis debe partir necesariamente del modelo establecido por el Estado, ya que ha sido en sus aspectos básicos el inspirador de la configuración de muchos consejos autonómicos, los cuales han empezado a ser comparados de forma sistemática por diversos autores<sup>18</sup>. A continuación se realiza un análisis de los rasgos de configuración principales del CTBG atendiendo a su régimen jurídico, funciones, gobierno, miembros y carácter de sus resoluciones.

#### 3.1. RÉGIMEN JURÍDICO

En lo que respecta a su régimen jurídico, el CTBG se creaba como organismo público de los previstos en la Disposición Adicional 10.<sup>a</sup> de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (su regulación actual debe atender al artículo 110 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), es decir, como uno de los previstos para tener una configuración como *administración independiente*

<sup>14</sup> GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, «El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno», en VALERO TORRIJOS, Julián y FERNÁNDEZ SALMERÓN, Manuel, *Régimen Jurídico de la transparencia del sector público*, Aranzadi, Pamplona, 2014, pp. 483-504.

<sup>15</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando, «El Consejo de la Transparencia en la ley española: una visión comparativa», *Tiempo de Paz*, núm. 114, pp. 17-23.

<sup>16</sup> SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, «El Consejo de la Transparencia y Buen Gobierno», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, pp. 1-25.

<sup>17</sup> MARTÍN DELGADO, Isaac, «La reclamación ante el Consejo de Transparencia y Buen Gobierno: un instrumento necesario, útil y ¿eficaz?», en LÓPEZ RAMÓN, Fernando (coord.), *Las vías administrativas de recurso a debate: Actas del XI Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo*, AEPDA, Zaragoza, 2016, pp. 291-328.

<sup>18</sup> Véase el artículo de Rafael JIMÉNEZ ASENSIO titulado «Instituciones de garantía de la transparencia», *El Cronista del Estado Social y Democrático de Derecho*, núm. 68, 2017. Además, se puede consultar la comparación sistemática que realizan Severiano FERNÁNDEZ RAMOS y José María PÉREZ MONGUIÓ en el capítulo 5 («Las garantías del derecho de acceso a la información pública») de su monografía titulada *El derecho de acceso a la información pública en España*, Aranzadi, Pamplona, 2017.

Javier Sierra Rodríguez

con un régimen de independencia y autonomía funcional respecto a la Administración General del Estado. Las administraciones independientes están caracterizadas fundamentalmente por que «*están configuradas legalmente de forma que el Gobierno y la Administración gubernativa carecen de las facultades de dirección que configuran típicamente su relación con la Administración institucional instrumental*»<sup>19</sup>, lo que necesariamente debe proyectarse en todo su diseño y estructuración interna para garantizar eficazmente esa independencia. El régimen jurídico del CTBG se guía por la LTAIBG y por el resto de normativa que le es de aplicación en materia de procedimiento administrativo, presupuestos, contratación pública, patrimonio y empleados públicos, entre otros ámbitos (art. 39).

Aparte, el CTBG posee personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar (art. 33.2), lo que hace que su adscripción al Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas sea una «*adscripción puramente formal*»<sup>20</sup>. Sin embargo, es precisamente esta adscripción la que para otros autores desvirtúa la configuración del CTBG como un organismo independiente, «*que no lo es*»<sup>21</sup>, principalmente por el hecho de que el órgano garante frente al gobierno y la administración «*dependa orgánicamente del complejo Gobierno-Administración*»<sup>22</sup>. Además, no dispone de capacidad para aprobar sus normas de funcionamiento interno, que también son aprobadas por el Gobierno, mientras que sí se observa cierta autonomía financiera, al ser el propio CTBG quien elabora sus presupuestos, aunque luego deban integrarse en los presupuestos generales del Estado a través de su aprobación por el Consejo de Ministros.

### 3.2. FUNCIONES DEL CTBG

A la vista de sus funciones (art. 38), el CTBG constituye un órgano que no puede ser definido solo como organismo de control respecto al derecho de acceso, en primer lugar porque sus funciones abarcan también la publicidad activa y los principios de buen gobierno, y en segundo lugar porque tiene encomendadas actuaciones de promoción, capacitación, sensibilización, informe, asesoramiento técnico y evaluación. Por ello, hay autores que sostienen que está lla-

---

<sup>19</sup> MAGIDE HERRERO, Mariano, *Límites constitucionales de las Administraciones Independientes*, INAP, Madrid, 2000, p. 33.

<sup>20</sup> SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 8 y ss.

<sup>21</sup> SÁNCHEZ DE DIEGO FERNÁNDEZ DE LA RIVA, Manuel, «El día después de la Ley de Transparencia», *Revista Jurídica de Castilla y León*, núm. 33, 2014, p. 18.

<sup>22</sup> GARCÍA COSTA, Francisco Manuel, *op. cit.*, p. 491.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

mado a desempeñar una función de «*implantación en nuestro país de una auténtica cultura de la transparencia*»<sup>23</sup>, aunque, siguiendo el literal de la Ley, surgen algunas incógnitas respecto a las funciones que pueden llegar a solaparse con las que debe llevar a cabo la Administración General del Estado en la implementación de las políticas transversales de transparencia.

Las funciones estrictamente de control se atribuyen al Presidente del CTBG (art. 38.2) y no a su Comisión como órgano colegiado, incluyendo la resolución de los recursos establecidos en su artículo 24 y otras, como velar por el cumplimiento de las obligaciones de publicidad activa, adoptar criterios de interpretación de las obligaciones de la Ley, responder a consultas de los órganos que deben tramitar y resolver las solicitudes de acceso a la información o instar el procedimiento sancionador, entre otras.

Por tanto, en la vertiente que corresponde al control del derecho de acceso a la información, el énfasis se pone en la figura del Presidente y no tanto en el órgano colegiado: la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. Esto tiene amplias implicaciones a la hora de medir la posición de independencia y blindaje de quien ocupa dicha presidencia, por cuanto se personifica y se deposita una amplia responsabilidad sobre un órgano unipersonal. Para SENDÍN GARCÍA<sup>24</sup> la importancia de las competencias y funciones que la ley le atribuye le hace más susceptible de convertirse en el foco de atención y de posibles presiones, habiendo sido más adecuado depositar estas competencias en un órgano colegiado que pudiera ser más difícil de influenciar.

### 3.3. EL PRESIDENTE DEL CTBG

En lo que respecta a la figura del Presidente, los principales rasgos a analizar están relacionados con su nombramiento, cese y perfil requerido para la persona que ocupe el puesto. La Presidencia del CTBG se designa por un periodo de cinco años no renovable y sigue un proceso que requiere el refrendo por mayoría absoluta en comisión parlamentaria. Sin embargo, es el Gobierno quien hace la propuesta de nombramiento a través del Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas y quien lo nombra mediante Real Decreto (art. 37). Como refuerzo a la independencia, a lo largo de su mandato está la imposibilidad de repetir en el cargo y la limitación de los supuestos y casos tasados en que puede ser cesado de forma anticipada (art. 37.2), así como la exigencia de reconocido prestigio y solvencia profesional de su titular.

---

<sup>23</sup> MARTÍN DELGADO, Isaac, *op. cit.*, p. 381.

<sup>24</sup> SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel, *op. cit.*, pp. 13 y 14.

Javier Sierra Rodríguez

Esta configuración no parece asegurar *a priori* esa independencia debido a la participación política tan activa del Gobierno en este proceso, ya que cualquier tipo de medida que no comience por llevar a sede parlamentaria el nombramiento a través de un sistema de mayoría altamente calificada no parece asegurar el mínimo de independencia formal para un órgano de estas características. No obstante, para SENDÍN GARCÍA<sup>25</sup> lo relevante es que en el ejercicio de su cargo no tenga influencia sobre él quien lo haya nombrado, más que el hecho de quién lo haya podido nombrar.

Como mecanismos de refuerzo, la garantía de independencia podría haber sido ampliada con rasgos como la exigencia de no pertenecer a partido político, la especificación del número de años de ejercicio y campo profesional para considerarse «*de reconocido prestigio y competencia profesional*», la concreción del grado de vinculación previa que debería tener con el ámbito de la transparencia, así como un régimen de incompatibilidades para la etapa posterior al desempeño de sus funciones que evite las denominadas «puertas giratorias».

### 3.4. LOS MIEMBROS DE LA COMISIÓN DE TRANSPARENCIA

El órgano colegiado del CTBG se compone de ocho integrantes que tienen diversa procedencia, tanto parlamentaria como de instituciones y administraciones del Estado (art. 38.2). En concreto se prevé que haya un diputado y un senador, así como representantes del Tribunal de Cuentas, del Defensor del Pueblo, de la Agencia Española de Protección de Datos, de la Secretaría de Estado de Administraciones Públicas y de la Autoridad Independiente de Responsabilidad Fiscal, sobre los que no se establecen procedimientos o requisitos para el otorgamiento de dicha representación.

SENDÍN GARCÍA<sup>26</sup> repara principalmente en dos aspectos de la Comisión de Transparencia y Buen Gobierno. El primero de ellos es que, aun siendo un órgano de composición mixta en el que están representados los poderes del Estado y órganos constitucionales, en el fondo todos los miembros de la Comisión vienen a ser en última instancia de origen o por nombramiento político, gubernamental o parlamentario, observando como una carencia que no haya especialistas o representantes de organizaciones ajenas a la esfera pública. En segundo lugar, apunta a que no se les exige ninguna cualificación o preparación técnica específica, echando de menos que se requiera un perfil técnico más propio de este tipo de órganos, a lo que se debería añadir un mínimo de relación con el ámbito de la transparencia y sus campos afines.

---

<sup>25</sup> *Ibid.*, p. 11.

<sup>26</sup> *Ibid.*, p. 14.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

### 3.5. EFICACIA DE SU ACTUACIÓN

Aunque los elementos de diseño son importantes para adelantar las posibilidades de una actuación con independencia, la capacidad de un organismo para hacer cumplir sus decisiones es crucial para asegurar una mayor eficacia de su funcionamiento y para acotar el ámbito que debe ser respetado por las administraciones que controla.

En esta línea, JIMÉNEZ SÁNCHEZ<sup>27</sup> plantea que para una actuación independiente de los organismos de control es necesario el respeto a sus decisiones por parte del Gobierno. De hecho, mantiene la supremacía de este requisito antes que las garantías de diseño normativo, ya que las garantías formales por sí solas pueden no traducirse necesariamente en una actuación independiente.

En una primera lectura de las funciones del CTBG parece que estas se limitan al control en términos genéricos, a la resolución de las reclamaciones del artículo 24 y a algunas otras con un aparente carácter de asesoramiento, promoción o colaboración con terceros. Sin embargo, SENDÍN GARCÍA<sup>28</sup> detecta que del conjunto de la ley se extraen «*verdaderas funciones decisoras*» que constituyen un pilar fundamental para resistir a presiones externas, entre ellas y en relación al derecho de acceso a la información está el traslado de sus resoluciones al Defensor del Pueblo correspondiente (art. 24.5), el carácter vinculante que se presume de las resoluciones de las reclamaciones y el hecho de que solo sean recurribles en vía judicial y no ante otra instancia administrativa (art. 24.1), pero que aun así siguen siendo insuficientes por no disponer de un régimen de sanciones claro y atribuible al CTBG respecto a los incumplimientos. Desde el punto de vista de la eficacia, MARTÍN DELGADO<sup>29</sup> entiende que las resoluciones del Consejo son ejecutivas, y afirma que su capacidad de crear doctrina ocasionará que paulatinamente sus criterios se erijan como parámetros de legalidad de las resoluciones administrativas, por lo que se retroalimentará la eficacia de sus resoluciones.

### 3.6. PARÁMETROS PARA UN DISEÑO INDEPENDIENTE A PARTIR DE LA CONFIGURACIÓN DEL CTBG

En este análisis acerca de los aspectos sustantivos del CTBG en relación a su independencia se pueden detectar algunos elementos sensibles a la hora de

---

<sup>27</sup> JIMÉNEZ SÁNCHEZ, Fernando. *op. cit.*, pp. 20 y ss.

<sup>28</sup> SENDÍN GARCÍA, Miguel Ángel. *op. cit.*, p. 18.

<sup>29</sup> MARTÍN DELGADO, Isaac. *op. cit.*, pp. 426 y ss.

Javier Sierra Rodríguez

valorar los organismos análogos de las comunidades autónomas. Como punto de partida habría que conocer quién posee la capacidad de resolución de las reclamaciones del artículo 24 LTAIBG a nivel interno, si su órgano colegiado o el unipersonal, ya que sobre este órgano será sobre el que hay que poner el foco de atención en torno a su diseño formal.

A partir de ahí, y dando por supuesto que se está ante organismos cuyas decisiones no dependen jerárquicamente de órganos superiores o con los que tienen relación o adscripción (entonces no hablaríamos de independencia alguna) y cuyas resoluciones sean vinculantes y solo recurribles ante la vía contencioso-administrativa, habría que analizar los elementos de configuración que son susceptibles de ocasionar la falta de independencia, y que se centran especialmente en los que afectan al nombramiento, permanencia y posterior situación de las personas que forman parte de estos órganos. La elección de estos elementos de tipo personal como foco de atención de este análisis está razonada en que son los que en mayor medida podrían condicionar la actuación y criterio de las personas que los integran en el desarrollo de sus funciones.

Entre ellos están aspectos tales como el número de personas que toman parte en las decisiones (entre quienes se reparte la responsabilidad), quién desempeña el papel principal que lleva a su nombramiento (a quién se está agradecido), quién remueve y en qué supuestos (a quién se teme o no debe molestar y en qué situaciones), el régimen de incompatibilidades durante el desempeño del cargo (qué puede o no hacer y con quién se puede relacionar), con especial fijación en las vinculaciones personales con partidos políticos, a los que es especialmente atractiva la utilización de la transparencia como medio de confrontación o propaganda política (qué vínculos con ideologías, partidos o grupos pueden condicionar la actuación), el régimen de incompatibilidades para el periodo posterior al desempeño (qué incentivos futuros se deben evitar); así como las características y requisitos que se exigen a las personas que forman parte del órgano colegiado o unipersonal que tiene las competencias para resolver las reclamaciones (qué conocimientos y capacidades se tienen en relación a la transparencia y el derecho de acceso).

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

**Cuadro 1: Elementos de análisis respecto a las garantías de independencia de los órganos que resuelven las reclamaciones del artículo 24 de la LTAIBG**

Ámbito	Aspectos a analizar
Composición	<ul style="list-style-type: none"> <li>Número de personas.</li> </ul>
Designación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta.</li> <li>Elección, designación, etc.</li> <li>Nombramiento.</li> </ul>
Cese	<ul style="list-style-type: none"> <li>Propuesta.</li> <li>Supuestos.</li> </ul>
Incompatibilidades	<ul style="list-style-type: none"> <li>Régimen de incompatibilidades durante el desempeño del cargo.</li> <li>Régimen de incompatibilidades tras el desempeño del cargo.</li> <li>Vinculación con partidos políticos o grupos ideológicos.</li> </ul>
Características y cualidades personales	<ul style="list-style-type: none"> <li>Experiencia profesional.</li> <li>Prestigio o reconocimiento.</li> <li>Relación con la transparencia.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

#### 4. LOS ORGANISMOS DE CONTROL DEL DERECHO DE ACCESO A LA INFORMACIÓN EN LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

El primer paso de este análisis requiere la realización de un censo de los organismos de control autonómicos que, a fecha de cierre de este artículo, se contabilizan en 13 entidades reguladas a tenor de las respectivas leyes autonómicas, alguno de ellos todavía pendiente de formalizar su creación<sup>30</sup> o de iniciar su puesta en marcha, por lo que puede coexistir la regulación formal de organismos de control que no estén en funcionamiento y la vigencia de convenios con el CTBG.

Aparte, hay cuatro comunidades autónomas (Asturias, Extremadura, La Rioja y Comunidad de Madrid) que no disponen de organismo autonómico propio y poseen convenios que desplazan al CTBG sus atribuciones para conocer y resolver sobre reclamaciones relacionadas con el derecho de acceso a la información pública.

No obstante, este mapa está en constante evolución, y existen iniciativas para la aprobación de leyes de transparencia que prevén la creación de Consejos de

<sup>30</sup> Entre estos trece organismos de control se incluye el Consejo de la Transparencia de Cantabria, previsto en la Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública, que establece aspectos básicos como su régimen jurídico o competencias, aunque en su artículo 33 regula que será una ley posterior la que cree dicho Consejo.

Javier Sierra Rodríguez

Transparencia o similares en las comunidades autónomas de Asturias y Comunidad de Madrid.

### Cuadro 2: Organismo de garantía del derecho de acceso y normativa principal en las comunidades autónomas

- **Andalucía:** Consejo de Transparencia y Protección de Datos de Andalucía. Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía.
- **Aragón:** Consejo de Transparencia de Aragón. Ley 8/2015, de 25 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública y Participación Ciudadana de Aragón.
- **Asturias:** CTBG (convenio). Ley en tramitación.
- **Canarias:** Comisionado de Transparencia y Acceso a la Información Pública. Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.
- **Cantabria:** CTBG (convenio). Previsión de la existencia de un Consejo de Transparencia de Cantabria. Ley 1/2018, de 21 de marzo, de Transparencia de la Actividad Pública de Cantabria.
- **Castilla-La Mancha:** Consejo Regional de Transparencia y Buen Gobierno. Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha.
- **Castilla y León:** Comisionado de Transparencia y Comisión de Transparencia (Procurador del Común).  
Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana de Castilla y León.  
Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.
- **Cataluña:** Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (GAIP). Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno.
- **Comunidad de Madrid:** CTBG (convenio). Ley en tramitación.
- **Comunidad Valenciana:** Consejo de Transparencia, acceso a la Información Pública y Buen Gobierno. Ley 2/2015, de 2 de abril, de la Generalitat, de Transparencia, Buen Gobierno y Participación Ciudadana de la Comunitat Valenciana.
- **Extremadura:** CTBG (convenio). Ley 4/2013, de 21 de mayo, de Gobierno Abierto de Extremadura.
- **Galicia:** Comisionado de Transparencia del Valedor do Pobo.  
Ley 1/2016, de 18 de enero, de Transparencia y Buen Gobierno.  
Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo.
- **Islas Baleares:** Comisión para la resolución de reclamaciones en materia de acceso a la información pública.  
Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears.  
Decreto 24/2016 de 29 de abril, de creación y de atribución de competencias a la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de acceso a la información pública.
- **La Rioja:** CTBG (convenio). Ley 3/2014, de 11 de septiembre, de Transparencia y Buen Gobierno de La Rioja.
- **Navarra:** Consejo de Transparencia de Navarra.  
Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.  
Ley Foral 5/2016, de 28 de abril, de modificación de la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, de la Transparencia y del Gobierno Abierto.
- **País Vasco:** Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública. Ley en tramitación. Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, de la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública.
- **Región de Murcia:** Consejo de la Transparencia de la Región de Murcia. Ley 12/2014, de 16 de diciembre, de Transparencia y Participación Ciudadana de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Fuente: elaboración propia

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

En una visión de conjunto se observa que parece haberse optado principalmente por el modelo del CTBG de organismo de control especializado y centrado en materia de transparencia, aunque al entrar en el detalle de las configuraciones concretas se observen múltiples diferencias. La similitud en lo más básico no debe extrañar una vez que se observa el alto grado de mimetismo que hay en muchas de las leyes autonómicas que regulan la materia, con una estructura y contenido similar, tal y como sucede en las normas de Aragón, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra o la Región de Murcia.

En un intento de hacer una clasificación preliminar, se puede atender al grado de exclusividad del organismo en relación a la transparencia, encontrando una primera categoría con diez de ellos que asumen funciones especializadas en torno a la transparencia, como el derecho de acceso a la información pública, la publicidad activa y el buen gobierno (Aragón, Canarias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra y Región de Murcia), que a su vez pueden no asumir funciones en los tres ámbitos, como sucede con las comisiones catalana, balear y vasca, que solo resuelven sobre el derecho de acceso a la información pública.

La segunda categoría estaría formada por aquellos órganos que están enmarcados en organizaciones más generalistas o que exceden de la esfera de la transparencia. Así ocurre en algunas defensorías del pueblo autonómicas que tienen encomendada la defensa y protección de los derechos fundamentales, en los que se integran *de facto* los órganos de control de la transparencia de Galicia y Castilla y León, y el caso concreto de Andalucía, que une el ámbito de la transparencia a otro con el que está intrínsecamente relacionado, como es la protección de datos.

El análisis de la morfología de las entidades de control permite hacer una segunda clasificación más concreta de las comunidades autónomas en cinco categorías. En primer lugar se encuentran aquellas en las que su órgano de control está configurado como organismo especializado y específico a imitación del CTBG, estando presente en Aragón, Cantabria, Castilla-La Mancha, Comunidad Valenciana, Navarra y Región de Murcia.

En segundo lugar están las comunidades autónomas que los articulan mediante el equivalente a los defensores del pueblo de ámbito autonómico, como sucede en Castilla y León y Galicia.

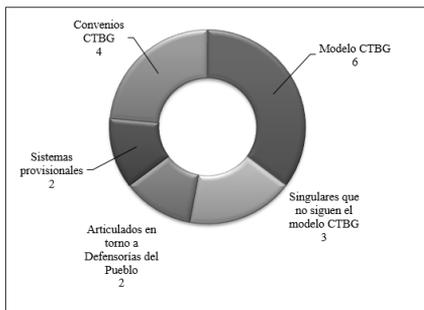
En tercer lugar están aquellas cuyos órganos son singulares y no responden al modelo del CTBG, ni se integran en las defensorías del pueblo, como es el caso del unipersonal Comisionado de la Transparencia de Canarias, la Comisión de

Javier Sierra Rodríguez

Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública de Cataluña y el Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía<sup>31</sup>.

En cuarto lugar están aquellas autonomías en las que hay situaciones provisionales con órganos que se autodefinen como tales, como la Comisión para la resolución de las reclamaciones en materia de derecho de acceso a la información pública de las Islas Baleares y País Vasco. Por último restan las comunidades autónomas que, sin estar clasificadas en las categorías anteriores<sup>32</sup>, mantienen vigentes los convenios con el CTBG del Estado<sup>33</sup>.

### Gráfico 1: Distribución de las comunidades autónomas según el tipo de organismo de control de la transparencia



Fuente: elaboración propia

#### 4.1. ORGANISMOS ESPECIALIZADOS Y ESPECÍFICOS: EL MODELO DEL CTBG

Inicialmente se analiza una selección de organismos de control que vienen a responder más fielmente al modelo del CTBG especializado y con competencias centradas en la transparencia. En primer lugar cabe mencionar que, en los seis

<sup>31</sup> El Consejo andaluz podría llegar a ser clasificado como un organismo que sigue el modelo del CTBG si no fuese por la falta de exclusividad en materia de transparencia de sus atribuciones.

<sup>32</sup> Esta indicación se realiza por casos como el cántabro, en el que su ley de transparencia regula características básicas de su Consejo de Transparencia y en el análisis se trata como un organismo existente, aunque la propia ley prescribe que será otra norma posterior la que lo cree, por lo que sigue manteniendo su convenio con el CTBG.

<sup>33</sup> En el camino hacia el establecimiento de una definición de modelos de organismos de garantía se puede atender a una clasificación en cuatro tipos según se trate de organismos que sigan el modelo del CTBG, los que están integrados en las defensorías del pueblo y los que tienen una configuración principalmente colegiada o unipersonal. En esta última categoría se distribuyen aquellos organismos que aquí se han descrito como los que no siguen el modelo del CTBG o que son provisionales, según sean de tendencia más colegiada (comisiones balear, catalana y vasca) o unipersonal (Comisionado canario). Véase el artículo de SIERRA RODRÍGUEZ, Javier, «Modelos de organismos de garantía del derecho de acceso en las Comunidades Autónomas», *Revista Española de la Transparencia*, núm. 5, 2017, pp. 87-97.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

casos, dicho organismo se crea o se prevé mediante ley de su respectiva asamblea legislativa, lo que supone un refuerzo a su estatus como entidad de control, pero que no es exclusivo de este modelo, tal y como se verá más adelante. Del mismo modo, sus leyes de creación hacen referencia de uno u otro modo a su estatus como órgano independiente y a su actuación con independencia orgánica y funcional. En estos consejos se especifica que su relación con la Administración autonómica se lleva a cabo a través de la consejería o departamento con competencias en materia de transparencia y, en la mayoría de los casos, será esta la que provea de los medios y recursos necesarios para el ejercicio de sus funciones.

La situación actual de estos seis consejos difiere notablemente, ya que se encuentran en distintos momentos del proceso de implantación. Navarra contaba con la Ley Foral 11/2012, de 21 de junio, previa a la LTAIBG y que no contemplaba la existencia de ningún órgano equivalente al CTBG. La necesidad de adaptación a la normativa básica motivó la reforma operada en 2016 que incluía la creación de su Consejo de Transparencia.

Posteriormente se aprobaron las leyes de la Región de Murcia (Ley 12/2014, de 16 de diciembre), de Aragón (Ley 8/2015, de 25 de marzo), de la Comunidad Valenciana (Ley 2/2015, de 2 de abril) y de Castilla-La Mancha (Ley 4/2016, de 15 de diciembre), aunque en algún caso precisan del desarrollo de sus normas internas para actuar con normalidad. El último caso corresponde al Consejo de Transparencia de Cantabria, del que se prevén algunas características (Ley 1/2018, de 21 de marzo), aunque se remite su creación a una ley posterior. En términos generales, del análisis de lo preceptuado en las leyes se pueden observar los principales rasgos de configuración de los organismos de garantía, a excepción de aquellos cuya regulación en la ley es especialmente escueta, como el consejo cántabro, o como el aragonés, que requiere del examen conjunto de su reglamento (Decreto 32/2016, de 22 de marzo).

#### 4.1.1. *Funciones y estructura interna*

La atribución de funciones varía levemente entre consejos. En todos ellos se establece la función de resolver los recursos en materia de derecho de acceso a la información y controlar el cumplimiento de las obligaciones en materia de publicidad activa, además de otras incluidas según los casos, como la respuesta de consultas y elaboración de recomendaciones en materia de transparencia, la evaluación del grado de cumplimiento de las obligaciones de la ley, la formación y sensibilización, informar proyectos normativos, iniciar expedientes sancionadores o elevar informe al parlamento, entre otras. En general se sigue el modelo del CTBG, aunque hay consejos que no recogen las funciones de asegurar el cumplimiento de los principios de buen gobierno porque no aparecen

Javier Sierra Rodríguez

en sus respectivas leyes (Aragón y Cantabria) o porque tienden a establecerlos en torno a conceptos cercanos como es el *gobierno abierto* (Navarra).

Pese a que, en términos prácticos, siguen el modelo del CTBG, la estructura de los consejos es distinta según la regulación establecida en sus leyes. En Aragón, Navarra y la Región de Murcia sus funciones son atribuidas al organismo como tal, al Consejo, y no se cita la existencia o diferenciación de funciones entre órganos internos en los que se estructura, por lo que se entiende que son competencias de su órgano colegiado o plenario, al margen de que esté regulada la figura del presidente. Así se deduce del reglamento del Consejo de la Transparencia de Aragón y del funcionamiento del Consejo murciano.

En las leyes valenciana y castellano-manchega las funciones se atribuyen expresamente distinguiendo entre su Comisión consultiva, cuyas atribuciones son testimoniales en la mayoría de los casos, y su Comisión ejecutiva, que realmente ostenta las facultades más relevantes, como la resolución de las reclamaciones en materia de derecho de acceso. Finalmente, en el Consejo de Cantabria no hay previsiones sobre su estructura o composición, por lo que no se pueden analizar sus características a la espera de que se apruebe su ley de creación.

#### 4.1.2. *Composición colegiada*

En los consejos aragonés (art. 37.4), navarro (art. 73) y murciano (art. 38.5) las leyes prevén una composición provista por parlamentarios, representantes de la administración, universidades, municipios, órganos consultivos y organizaciones representativas de la economía y la sociedad, entre otras entidades, por lo que se presume como mínimo la existencia de un órgano colegiado, citando la existencia de un presidente en los casos murciano y navarro.

Los procedimientos de designación, duración de mandatos y organización interna de estos consejos están asimétricamente concretados en su normativa. La ley aragonesa establece el Consejo en un solo artículo (art. 37), con lagunas sobre aspectos básicos como la existencia o no de un presidente o el procedimiento de designación de sus integrantes, remitiendo a la reglamentación correspondiente. Estas omisiones restan fortaleza a su regulación y supeditan su correcto funcionamiento a la aprobación del reglamento, aprobado por el Gobierno en 2016, el cual no goza de los controles y garantía que le hubiese previsto su tramitación parlamentaria en caso de haber formado parte de la ley.

Los casos murciano y navarro no establecen unas normas especiales de designación de los componentes de sus consejos, ni se exige que pasen necesariamente un trámite parlamentario, dejando que el procedimiento atienda a las normas internas de la institución u órgano que corresponda a la representación de

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

cada uno, ya que todos son representantes de organizaciones e instituciones, a excepción de su presidente y de los miembros que son parlamentarios.

En la Comunidad Valenciana y Castilla-La Mancha ya se ha citado la distinción entre Comisión Consultiva y Comisión Ejecutiva. La primera se integra en su mayoría, en ambos casos, por representantes de los actores institucionales y sociales. Por su parte, la Comisión Ejecutiva está formada en la Comunidad Valenciana por un número de miembros igual al número de grupos parlamentarios (art. 41.1), y en Castilla-La Mancha por tres personas (art. 61.2.a). Los integrantes de la Comisión Ejecutiva deben ser expertos de reconocida competencia, prestigio y experiencia profesional (más de diez años en el caso valenciano) y los elige el parlamento por mayoría cualificada. Esta redacción de las leyes se considera positiva por la intervención parlamentaria, pero presume de antemano un cierto reparto de cargos entre personas preferidas por los grupos parlamentarios, especialmente en el caso valenciano, en el que su número de miembros es igual al de grupos parlamentarios.

Por tanto estamos ante dos modelos; por un lado está el valenciano y castellano-manchego, que gozan de la garantía de un nombramiento parlamentario de todos los componentes de su Comisión Ejecutiva entre personas de las que se presume un perfil técnico o de prestigio, mientras que en el aragonés, navarro y murciano hay más representantes de los agentes económicos y sociales, con una intervención parlamentaria limitada a los que representan al Parlamento, y en el caso navarro y murciano también a la figura de su presidente.

#### 4.1.3. *La presidencia*

A diferencia del CTBG, en el que las atribuciones se depositan principalmente en su presidencia más que en su órgano colegiado, en los casos analizados no hay atribuciones o funciones claras a desempeñar por el presidente de los consejos autonómicos más allá de las que se puedan presumir respecto a la representación de la entidad y la dirección e impulso de sus trabajos.

Los dos casos que regulan en su ley la figura del presidente de manera más concreta son Navarra y la Región de Murcia, mientras que la ley aragonesa no llega a citar su existencia, aunque según su reglamento será elegido por el pleno. En el Consejo navarro la duración del mandato del presidente se establece en cuatro años (art. 73.2), y en la Región de Murcia de cinco años (art. 38.6), en ambos casos no renovables y previa designación entre personas de reconocido prestigio, por mayoría cualificada en sus respectivos parlamentos: mayoría absoluta en el Parlamento de Navarra, y en el caso de la Asamblea Regional de Murcia de tres quintos en primera votación o de mayoría absoluta en segunda votación.

Javier Sierra Rodríguez

En los consejos valenciano y castellano-manchego parte de la regulación equivalente al presidente viene dada en los requisitos de elección y permanencia de los integrantes de su Comisión Ejecutiva. La ley castellano-manchega establece que los cargos (Presidencia y Adjuntías) serán elegidos por las Cortes de Castilla-La Mancha, mientras que la ley valenciana se limita a indicar que entre los miembros de la Comisión Ejecutiva se elegirá un presidente (art. 41). En ambos casos el periodo es de 5 años, aunque solo la ley castellano-manchega especifica la limitación de renovación del mandato por una sola vez.

#### *4.1.4. Dedicación, incompatibilidades e inamovilidad del presidente*

Al igual que sucedía con la figura de los presidentes, las leyes aragonesa y valenciana son escuetas en esta línea, afirmando que para el desempeño del cargo no se exige dedicación exclusiva y no se establece ningún requisito de permanencia o incompatibilidades. En el caso castellano-manchego, por su condición de miembro de la Comisión Ejecutiva, el presidente del Consejo no puede tener afiliación a partidos, federaciones de partidos o agrupaciones de electores.

La redacción del texto de las leyes navarra y murciana en este aspecto es idéntica y hace alusión a que los miembros del Consejo no tienen dedicación exclusiva, ni tienen derecho a retribución alguna. Además, para el presidente se fija la incompatibilidad con el desempeño de cargos de gobierno y la pertenencia a un partido político en los cuatro años anteriores a su elección.

En lo que respecta al estatuto de inamovilidad del presidente del consejo, este solo se prevé como tal en las leyes navarra y murciana, y siguen las pautas de causas tasadas y objetivas que posteriormente se observan en otras normas. Así, el cese del presidente se produce por expiración del mandato, a petición propia, fallecimiento o incapacitación judicial, mientras que las causas de separación son el incumplimiento grave de las funciones, la incapacidad sobrevenida, incurrir en causa de incompatibilidad o la condena por delito doloso. Donde existen diferencias es en el órgano o institución que lleva a cabo la separación, siendo el Parlamento en los casos navarro y castellano-manchego, y el Consejo de Gobierno en la Región de Murcia.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

**Cuadro 3: Características del órgano que resuelve las reclamaciones en materia de acceso en Aragón, Navarra, Región de Murcia, Castilla-La Mancha y Comunidad Valenciana\***

CARACTERÍSTICA	ARAGÓN	NAVARRA	REGIÓN DE MURCIA	CASTILLA-LA MANCHA	COMUNIDAD VALENCIANA
Atribución de resolución sobre reclamaciones (art. 24 LTAIBG)	Pleno (art. 37.3.a).	Pleno (art. 72.1.a).	Pleno (art. 38.3.b).	Comisión ejecutiva (art. 62.3.d).	Comisión ejecutiva (art. 42.1.a).
Composición	Representantes de la Administración pública, universidades, municipios, órganos consultivos, defensorías del pueblo, organizaciones representativas de la economía y la sociedad, entre otras, según el Consejo. También lo integra su presidente en Navarra y Región de Murcia.			Un Presidente y dos Adjuntas (art. 61.2.a).	Igual al número de grupos parlamentarios (art. 41.1).
Designación	Designación de las entidades e instituciones representadas, a excepción de su presidente, que en Navarra y la Región de Murcia lo eligen los parlamentos.			Parlamento por mayoría de tres quintos en primera vuelta y absoluta en segunda (art. 62.1).	Parlamento por mayoría de tres quintos (art. 41.1).
Permanencia	4 años <del>renovable</del> una vez (art. 10.1 reglamento).	4 años (art. 73.3).	4 años (art. 38.7).	5 años renovable una vez (art. 62.1).	5 años (art. 41.1).
Cese	Gobierno por causas objetivas tasadas o por petición de la entidad que los hubiera designado. Aragón (art. 10.5 reglamento), Navarra (art. 73.3) y Región de Murcia (art. 38.7).			Parlamento por causas objetivas tasadas (art. 62.2).	Causas objetivas tasadas (art. 84 <del>reglamento</del> ).
Régimen e incompatibilidades	No exigirá dedicación exclusiva (art. 37.5).	No exigirá dedicación exclusiva ni dará derecho a retribución alguna. El presidente cuenta con un régimen más reforzado.		Sin afiliación a partidos, federaciones de partidos o agrupaciones de electores (art. 62.1).	No se establece.
Características y cualidades personales	No se establecen.	No se establecen, salvo para su presidente.		Expertos de competencia o prestigio reconocido y con una dilatada experiencia profesional (art. 62.1).	Expertos de competencia o prestigio reconocido y con más de diez años de experiencia profesional (art. 41.1).

\* No se incluye el Consejo de la Transparencia de Cantabria a falta de la regulación específica sobre su creación.

Fuente: elaboración propia

Javier Sierra Rodríguez

## 4.2. ORGANISMOS QUE NO SIGUEN EL MODELO DEL CTBG: ANDALUCÍA, CATALUÑA Y CANARIAS

Una segunda tipología de organismos de control la constituyen aquellos que se desvían del modelo del CTBG, bien porque asumen competencias de materias afines, como la protección de datos (Andalucía), o bien porque son netamente unipersonales (Canarias) o por el contrario colegiados (Cataluña)<sup>34</sup>.

### 4.2.1. Andalucía

El caso de Andalucía es singular porque aún en un solo organismo los ámbitos de la protección de datos y la transparencia sin seguir el modelo centrado en torno a la transparencia y buen gobierno, aunque por lo demás tiene muchas similitudes con el modelo del CTBG. GUICHOT REINA<sup>35</sup>, al igual que otros como PIÑAR MAÑAS<sup>36</sup>, analizaba esta posibilidad de unir el control de la transparencia y la protección de datos, entendiendo que sería más oportuno y justificado hacerlo en el ámbito autonómico por una razón de eficiencia y por su escaso grado de desarrollo en comparación a la situación estatal, que ya contaba con una Agencia de Protección de Datos.

La Ley 1/2014, de 24 de junio, de Transparencia Pública de Andalucía crea el Consejo de la Transparencia y Protección de Datos de Andalucía (arts. 43-49) con algún rasgo propio, como su configuración como administración institucional independiente. Se estructura a través de un órgano colegiado, la Comisión Consultiva, como órgano de participación y consulta, y un órgano unipersonal, el Director, en el que realmente residen las funciones de control, entre las que se encuentra la resolución de reclamaciones respecto al acceso a la información pública (art. 48.1.b).

Por tanto, al igual que en el caso del CTBG, adquiere una amplia relevancia la elección de su órgano unipersonal por las atribuciones que posee. Así, el Director del Consejo es designado por el Parlamento de Andalucía mediante mayoría absoluta, a diferencia de las mayorías más cualificadas que se requieren para los órganos unipersonales en otros consejos, y es nombrado por el Gobierno para un periodo de cinco años no renovable, existiendo una serie de causas

<sup>34</sup> A ellos habría que sumar las Comisiones balear y vasca que en este artículo se tratan de manera diferenciada por su consideración de organismos provisionales.

<sup>35</sup> GUICHOT REINA, Emilio, «Transparencia Versus Protección de Datos», *VI Congreso Anual de la Asociación de Profesores de Derecho Administrativo*, Palma de Mallorca, 2011, pp. 94-96.

<sup>36</sup> PIÑAR MAÑAS, José Luis, «Seguridad, transparencia y protección de datos: el futuro de un necesario e incierto equilibrio», *Documento de trabajo de la Fundación Alternativas*, núm. 147, 2009, p. 60.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

tasadas para su cese con anterioridad, como en los consejos ya analizados (art. 47).

En el caso andaluz llama la atención que, habiendo depositado tantas funciones en el órgano unipersonal, la ley no exprese más requisitos que ser una persona de «*reconocido prestigio y competencia profesional*» (art. 47.2), y no establezca un régimen de incompatibilidades específicas acorde a la responsabilidad que se desempeña. No obstante, sí se regulan con cierta extensión en los Estatutos del Consejo, aprobados con posterioridad mediante el Decreto 434/2015, de 29 de septiembre. En el artículo 9 de sus Estatutos asimila el cargo del Director al rango de Viceconsejero, siendo de aplicación las incompatibilidades que afectan a los altos cargos de la Junta de Andalucía y otras establecidas en los Estatutos, como el ejercicio de cargos políticos o en la administración y empresas públicas, la afiliación o realización de actividades de dirección en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales, así como cualquier cargo o puesto en fundaciones, asociaciones o empresas relacionadas con las competencias del Consejo.

En lo que respecta a la Comisión Consultiva, queda desprovista de la participación parlamentaria y sus quince miembros, a excepción del Director, son nombrados por la Consejería de Presidencia. Estos catorce miembros son representantes de administraciones, universidades, el Parlamento de Andalucía, la Oficina del Defensor del Pueblo Andaluz, la Cámara de Cuentas de Andalucía, intereses económicos, sociales, de consumidores y usuarios, además de expertos en la materia.

#### 4.2.2. Canarias

El principal rasgo diferenciador del caso canario es la unipersonalidad del órgano, con la carga de responsabilidad que ello conlleva, lo que se asemeja en este caso con el Consejo Andaluz, pero esta vez sin tener el respaldo de un órgano colegiado que forme parte de la institución. El Comisionado de la Transparencia de Canarias se crea a través de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, que le dedica su título IV (arts. 58-65), y asume, entre otras funciones, la resolución de las reclamaciones del artículo 24 de la ley estatal (art. 63.1.a), las cuales se publicarán siguiendo el esquema de disociación de datos personales, además de elevar al Parlamento su informe anual (art. 65). Un segundo rasgo del Comisionado es su vinculación y dependencia de la asamblea legislativa autonómica. El Parlamento lo elige por mayoría de tres quintas partes, aunque el nombramiento formal lo realice el Presidente de la Comunidad Autónoma (art. 59); la Mesa del Parlamento aprueba su régimen interno y le provee de medios personales y materiales (art. 62). Además, en caso de cese motivado por incapacidad o incumplimiento de obligaciones es el Parlamento quien lo acuerda.

Javier Sierra Rodríguez

Una de las características específicas del Comisionado canario es la extensa lista de incompatibilidades que se regula en el artículo 60 de su Ley de transparencia, y que proscribire cualquier actividad política, laboral y sindical, inclusive la afiliación a partido político o sindicato o la realización de propaganda política.

*«Artículo 60. El cargo de comisionado o comisionada de Transparencia y Acceso a la Información Pública es incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o actividad de propaganda política, con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública, con la afiliación a un partido político o sindicato, con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de los mismos, con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional, mercantil o laboral».*

Estas incompatibilidades, que también son recogidas con menor alcance por el Consejo andaluz en su reglamento, pueden coadyuvar al desempeño del puesto con objetividad e independencia, y son más exhaustivas que la regulación establecida por el resto de los organismos de control respecto a sus integrantes.

Por otra parte, los requisitos establecidos por la ley a los candidatos a ocupar el puesto de Comisionado son laxos atendiendo a la fórmula de elección *«entre personas de reconocido prestigio y competencia profesional»* (art. 59), ya utilizada en otros consejos examinados, sin especificar el tipo de relación que se debe tener con la transparencia, los años de experiencia o cualificación, ni la situación respecto a la pertenencia a organizaciones que se especifican como incompatibles en su artículo 60.

Del caso canario también se puede destacar la obligación que impone a los sujetos de aplicación de la ley de colaborar y facilitar al Comisionado toda aquella información que solicite (art. 64), lo que supone en sí mismo un amplio poder a la hora de impulsar el acceso a la información que eventualmente las administraciones públicas no quieran ofrecer o que hayan podido denegar.

#### 4.2.3. Cataluña

La Ley 19/2014, de 29 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno de Cataluña realizó un reparto de funciones de control según el ámbito de la transparencia. Así, las reclamaciones del derecho de acceso a la información previstas en el artículo 24 de la ley nacional las atribuyó a la Comisión de Garantía del Derecho de Acceso a la Información Pública (art. 39 y ss.); mientras que el control en general de las obligaciones de la ley, que incluye campos no atribuidos a la Comisión —como son las obligaciones de publicidad activa—, los deposita en el Sindic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y la Oficina Antifraude de Cataluña (art. 75).

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

En esta línea, autores como CERRILLO I MARTÍNEZ<sup>37</sup> plantean como ejemplo el caso catalán, puesto que se atribuyen funciones a organismos como el Síndic de Greuges o la Oficina Antifraude, encargados de luchar contra la mala administración y la corrupción, de modo que al mismo tiempo pueden analizar «*si el incumplimiento de las obligaciones de transparencia se debe a una simple desidia de las administraciones públicas o persigue esconder irregularidades y casos de corrupción*».

Volviendo al análisis de la Comisión catalana, en este caso se apuesta por un órgano colegiado y sus componentes, que serán entre tres y cinco según establece la ley, son elegidos por el Parlamento de Cataluña por mayoría de tres quintos (art. 40). Del procedimiento de designación es singular que se exija un proceso de evaluación individual mediante la comparecencia en Comisión Parlamentaria, lo que por otra parte es acorde al nivel técnico que en todo momento se deduce del literal de la ley para que la Comisión ejerza «*sus funciones mediante actos y acuerdos de carácter técnico-jurídico, que en ningún caso pueden ser motivados por criterios de oportunidad o de conveniencia*» (art. 39.3).

La norma catalana es la más exigente respecto al perfil que requiere, y que es de alto nivel técnico. Por un lado deben ser juristas especialistas en derecho público y técnicos en materia de archivos y gestión documental. A su vez, la ley requiere que sean expertos de «*reconocida competencia y prestigio*» y que cuenten con más de diez años de experiencia profesional. De este modo, el alto nivel de requerimientos reduce las posibilidades de ser ocupado por personas que respondan más a los intereses de los grupos parlamentarios como formaciones políticas (individualmente o por acuerdo entre ellos), en lugar de que sean los más idóneos en función de las labores a desempeñar. Algo similar se podría predicar del caso valenciano, pero los requerimientos de perfil son menos específicos, y según el proceso de designación es susceptible que los nombramientos vengán dados por un reparto entre los diferentes grupos parlamentarios.

En lo que respecta a la dedicación e incompatibilidades se requiere dedicación exclusiva, y tienen el mismo régimen que el del personal al servicio de las administraciones públicas, por lo que no se establecen las prohibiciones que serían deseables, como la no vinculación con organizaciones políticas. La ley no especifica la duración del mandato, ni los motivos de cese, ni la existencia de unos órganos internos que son objeto de tratamiento en su reglamento (Decreto 111/2017, de 18 de julio).

---

<sup>37</sup> CERRILLO I MARTÍNEZ, Agustí, «La difusión de información pública como instrumento para la prevención de la corrupción: una aproximación desde la legislación autonómica», *Revista catalana de dret públic*, núm. 52, 2016, p. 82.

Javier Sierra Rodríguez

La Comisión catalana tiene similitudes con el Comisionado Canario o con la Comisión Ejecutiva de los consejos valenciano y castellano-manchego por la intervención del Parlamento en su puesta en marcha. Sin embargo, y aunque la designación de los miembros de la Comisión la realiza el Parlamento, finalmente es el Gobierno quien debe dotar a la Comisión de los medios personales y materiales necesarios (art. 41), lo que supone un paso atrás en un diseño cuidado para lograr una actuación técnica sin intervención gubernativa. Del mismo modo, es el Gobierno autonómico quien elabora y aprueba por Decreto el proyecto de reglamento, aunque para el Gobierno sea vinculante contar con las recomendaciones que haga el Parlamento respecto a garantías de independencia funcional y orgánica de la Comisión.

El esquema que podría haber cerrado un diseño más coherente conllevaría que la provisión de medios, la aprobación de su reglamento y su propia dependencia fuese del Parlamento. No obstante, se entiende que todo queda condicionado en el momento en el que se crea como órgano administrativo que no posee personalidad jurídica y que se integra a efectos organizativos en la Administración de la Generalitat de Cataluña, pese a que la ley en su artículo 38.2 especifica que *«la Comisión debe cumplir sus funciones con plena independencia orgánica y funcional, sin sumisión a instrucciones jerárquicas de ningún tipo»*, y a que autores como VILALTA REIXACH<sup>38</sup> lo observan con un enfoque optimista, porque ello *«no tiene por qué desvirtuar necesariamente la potencialidad de este nuevo órgano»*.

Por último, cabe mencionar que la Comisión tiene atribuciones en la resolución de las reclamaciones por la vía de la mediación, lo que supone una novedad respecto al resto de leyes de transparencia y va en la línea de la progresiva implantación y extensión de estos procedimientos de negociación y acuerdo para la resolución de conflictos entre las partes. Así, la Ley de transparencia catalana incluye este mecanismo como alternativo para la resolución de las reclamaciones, siendo vinculantes sus acuerdos en caso de aceptación voluntaria del proceso de mediación (arts. 42 y 43).

---

<sup>38</sup> VILALTA REIXACH, Marc, «El sistema de garantías de la transparencia y el buen gobierno en Cataluña», *Revista Gobernanza*, núm. 37, 2015, p. 4.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

**Cuadro 4: Características del órgano que resuelve las reclamaciones en materia de acceso en Andalucía, Canarias y Cataluña**

CARACTERÍSTICA	ANDALUCÍA	CANARIAS	CATALUÑA
Atribución de resolución sobre reclamaciones (art. 24 LTAIBG)	Director (art. 48.1.b).	Comisionado (art. 63.1.a).	Comisión (art. 39.1).
Composición	Unipersonal.	Unipersonal.	3-5 personas.
Designación	Designación del Parlamento por mayoría absoluta (art. 47.1).	Designación del Parlamento por mayoría de tres quintos (art. 59.1).	Designación parlamentaria por mayoría de tres quintos (art. 40.1). Evaluación individual de los candidatos en Comisión parlamentaria (art. 40.2).
Permanencia	5 años no renovables (art. 47.1).	5 años no renovables (art. 59.1).	5 años no renovables (art. 10 del reglamento).
Cese	Por el Gobierno. Causas objetivas tasadas (art. 47.4).	Parlamento. Causas objetivas tasadas (art. 61).	Parlamento. Causas objetivas tasadas (art. 12 del reglamento).
Régimen e incompatibilidades	El propio de los altos cargos. Desempeño de cargos electos o políticos o en la administración y empresas públicas, la afiliación o ejercicio de actividades de dirección en partidos políticos, organizaciones sindicales o empresariales, así como cualquier cargo o puesto en fundaciones, asociaciones o empresas relacionadas con las competencias del Consejo (art. 9 del Estatutos del Consejo).	Incompatible con todo mandato representativo, con todo cargo político o actividad de propaganda política, con la permanencia en el servicio activo de cualquier Administración pública, con la afiliación a un partido político o sindicato, con el desempeño de funciones directivas en un partido político o en un sindicato, asociación o fundación y con el empleo al servicio de estos, con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal y con cualquier actividad profesional, mercantil o laboral (art. 60).	Dedicación exclusiva. Incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas (art. 40.4).
Características y cualidades personales	Reconocido prestigio y competencia profesional (art. 47.2).	Reconocido prestigio y competencia profesional (art. 59.1).	Juristas especialistas en derecho público y técnicos en materia de archivos o gestión documental. Expertos de reconocida competencia y prestigio con más de diez años de experiencia profesional (art. 40.3).

Fuente: elaboración propia

Javier Sierra Rodríguez

### 4.3. ORGANISMOS LIGADOS A DEFENSORÍAS DEL PUEBLO: GALICIA Y CASTILLA Y LEÓN

A continuación se analizan los dos órganos que funcionan a través de las defensorías del pueblo pre-existentes. En el caso gallego, la Ley 1/2016, de 18 de enero, de transparencia y buen gobierno, atribuye a la institución del Valedor del Pueblo la resolución de reclamaciones respecto a denegaciones expresas o presuntas en materia de acceso (art. 28).

No obstante, la ley crea expresamente el Comisionado de la Transparencia, cuyas funciones se atribuyen al Valedor del Pueblo como órgano unipersonal (art. 32). También se crea la Comisión de Transparencia como órgano colegiado adscrito a dicha institución (art. 33), que es a la que realmente se atribuye la capacidad de resolver los recursos correspondientes al Derecho de Acceso a la información. La Comisión está formada por el Valedor del Pueblo y su adjunto, así como una serie de vocales en representación del Consejo de Cuentas, la Federación de Municipios, el Consejo Consultivo y la Comisión Interdepartamental de Información y Evaluación de la Xunta de Galicia.

En lo que respecta a los rasgos del Comisionado de Transparencia, no se establecen en la Ley 1/2016, de 18 de enero, por lo que hay que acudir a la Ley 6/1984, de 5 de junio, del Valedor del Pueblo, que dibuja la configuración típica de los defensores del pueblo con un mandato de 5 años sobre los que no se proscribe la renovación, su propuesta y elección por el Parlamento, siendo necesaria una mayoría de tres quintos y sin establecer más requisitos respecto a su perfil que tener la condición política de gallego, conocer los idiomas oficiales de Galicia y estar en pleno disfrute de los derechos civiles y políticos (art. 3). Aparte, las causas de cese están tasadas, y las incompatibilidades son más amplias de lo establecido en otros organismos, prohibiendo cualquier cargo o vinculación política, actividad de propaganda política, afiliación a organizaciones y ejercicio profesional más allá de las funciones como Defensor del Pueblo (art. 7.1).

*«Artículo 7.1. La condición de Valedor del Pueblo es incompatible con todo mandato representativo, cargo político o actividad de propaganda política, con la permanencia en servicio activo de cualquier Administración Pública; con la condición de miembro de Partido Político o con el desempeño de funciones directivas en un Partido, Sindicato, Asociación o Fundación, o con el empleo al servicio de los mismos; con el ejercicio de las carreras judicial y fiscal o de cualquier actividad profesional, judicial, mercantil o laboral».*

No obstante, es la Comisión y no el Comisionado la que decide por mayoría las reclamaciones respecto al derecho de acceso, por lo que el Valedor del Pueblo y su adjunto no son necesariamente decisivos, aunque el primero tiene voto de calidad en caso de empate.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

Se puede considerar que es una contradicción la adscripción de las funciones de control a una institución típicamente unipersonal como una Defensoría del Pueblo, que además ostenta unos rasgos de protección de independencia reconocidos, y que, al mismo tiempo, se deposite la capacidad de resolución de reclamaciones en una Comisión de composición híbrida que no goza de las garantías que ostenta la configuración del Valedor del Pueblo.

Por otra parte se encuentra Castilla y León, que en su Ley 3/2015, de 4 de marzo, de Transparencia y Participación Ciudadana, atribuye la resolución de las reclamaciones del derecho de acceso a la Comisión de Transparencia (art. 8), que junto al Comisionado de Transparencia, cuyas funciones se atribuyen al Procurador del Común, se regulan en el título II de la Ley (arts. 11-15).

Al igual que en el caso gallego no se especifican los procedimientos de nombramiento, cese, incompatibilidades y requisitos del Comisionado, que son los que corresponden a la Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León, que eligen las Cortes de Castilla y León por mayoría de tres quintas partes (art. 6) entre personas en pleno uso de derechos civiles y políticos mayores de edad y con la condición política de ciudadanos de Castilla y León (art. 5) para un periodo de cuatro años, pudiendo ser reelegido solo una vez (art.2).

El régimen de incompatibilidades del Procurador del Común (art. 8) es más flexible que el del Valedor del Pueblo, ya que queda a su discrecionalidad el optar por el régimen de dedicación exclusiva que le impediría ejercer otro trabajo y el parcial, que establece el resto del régimen de incompatibilidades que tiene el defensor gallego salvo por leves diferencias.

Si bien la configuración es similar al caso gallego, con un Comisionado que corresponde al Procurador del Común y una Comisión en la que residen las atribuciones para resolver las reclamaciones en torno al derecho de acceso a la información, la situación es cualitativamente distinta porque, a diferencia del caso gallego, en dicha Comisión el protagonismo lo ostenta el Procurador del Común. Dicha Comisión se compone únicamente por tres personas, su adjunto o la persona que designe como tal, un secretario que designa entre personas de la institución y él mismo, por lo que a efectos prácticos es el Procurador del Común el que tiene la mayor autoridad e influencia sobre las resoluciones de la Comisión.

Javier Sierra Rodríguez

### Cuadro 5: Características del órgano que resuelve las reclamaciones en materia de acceso en Galicia y Castilla y León

CARACTERÍSTICA	GALICIA	CASTILLA Y LEÓN
Atribución de resolución sobre reclamaciones (art. 24 LTAIBG)	Comisión de Transparencia (art. 33.3).	Comisión de Transparencia (art. 8).
Composición	6 personas (art. 33.2): Valedor del Pueblo, adjunto al Valedor del Pueblo y representantes del Gobierno, instituciones y Federación de Municipios.	3 personas (art. 12). Procurador del Común, adjunto al Procurador (designado por él) o persona de la institución y Secretario (al servicio del Procurador y designado por él).
Designación, permanencia, cese, régimen e incompatibilidades, características y cualidades personales	<p>Los representantes de organizaciones son designados por sus correspondientes organizaciones, pero no se establecen procedimientos específicos.</p> <p>Ley 6/1984, de 5 de junio del Valedor del Pueblo.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elegido por el Parlamento por mayoría de tres quintos.</li> <li>• Mandato de 5 años.</li> <li>• Cese por el Parlamento en causas objetivas tasadas.</li> <li>• Amplia lista de incompatibilidades.</li> <li>• Adjunto nombrado por el Valedor, previa propuesta del parlamento a través de la Comisión de Peticiones.</li> <li>• No hay exigencias especiales respecto al perfil.</li> </ul>	<p>Ley 2/1994, de 9 de marzo, del Procurador del Común de Castilla y León.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Elegido por el parlamento por mayoría de tres quintos.</li> <li>• Mandato de 4 años renovable una vez.</li> <li>• Cese por el Parlamento en causas objetivas tasadas.</li> <li>• Amplia lista de incompatibilidades.</li> <li>• Adjunto nombrado por el Procurador, previa conformidad del Parlamento a través de una Comisión.</li> <li>• No hay exigencias especiales respecto al perfil.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

#### 4.4. COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN SITUACIONES TRANSITORIAS: ISLAS BALEARES Y PAÍS VASCO

En la actualidad hay dos comunidades autónomas, Islas Baleares y País Vasco, en las que se ha establecido un órgano de control que se define en su reglamentación como provisional mientras la legislación autonómica no se adapte a la LTABG.

En el caso balear, la Ley 4/2011, de 31 de marzo, de la buena administración y del buen gobierno de las Illes Balears, previa a la ley estatal, regulaba en su artículo 4 el derecho de acceso a la información como derecho a la información administrativa. Esta ley no ha sido actualizada en los términos necesarios que establece la LTAIBG, por lo que se ha articulado la creación de un órgano provisional a través del Decreto 24/2016, de 29 de abril, que sin ser satisfactorio en lo que respecta a las garantías necesarias, se ha configurado con un carácter eminentemente técnico y bajo la dependencia de la Abogacía de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.

Se afirma que dicha Comisión actúa con «*autonomía de criterio*» en el ejercicio de sus funciones, y que sus miembros no pueden recibir órdenes o indicaciones, siendo sus resoluciones motivadas exclusivamente de acuerdo con el ordenamiento jurídico (art. 1). La Comisión está formada por tres miembros del cuerpo de abogacía de la Comunidad Autónoma elegidos por sorteo público, que a su vez elegirán a su presidente en la sesión constitutiva (art. 3).

Muchos de los aspectos sobre los que sería deseable una regulación en aras de asegurar sus rasgos de independencia no aparecen en el Decreto, salvo la limitación de participación en el sorteo a aquellas personas «*que no ejerzan cargos u ocupaciones de designación o elección política*» (DA 1.<sup>a</sup>).

En aras de la neutralidad dicha restricción es un acierto, así como la designación aleatoria mediante sorteo. No obstante, hay un aspecto especialmente susceptible de soslayar la neutralidad del órgano, como es que la entrada en el sorteo de elección se realiza solo entre los miembros de la abogacía de la Comunidad Autónoma que «*voluntariamente quieran participar*» (DA 1.<sup>a</sup>), de modo que se amplían las posibilidades de manipular o influir en el censo de personas interesadas en participar. En cualquier caso, se está ante un órgano provisional que será sustituido en una eventual modificación de la normativa balear, estando en estudio varias posibilidades, entre las que se encuentra la atribución de dichas funciones al Consejo Consultivo de las Islas Baleares.

En lo que respecta al País Vasco, el Decreto 128/2016, de 13 de septiembre, creaba la Comisión Vasca de Acceso a la Información Pública, definida como un órgano colegiado de carácter independiente e integrada en el departamento del Gobierno vasco competente en la materia, «*aunque sin participar en su estructura jerárquica*» (art. 1).

Javier Sierra Rodríguez

La Comisión se integra por tres personas, un alto cargo, correspondiente al titular de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración, y dos vocales, que serán funcionarios de carrera seleccionados por convocatoria pública y nombrados por el Consejero del Departamento de Administración Pública y Justicia. Las garantías son exiguas y se establecen en relación a los vocales cuyo cargo desempeñan por periodo de cuatro años, pudiendo ser removidos por iniciativa del Presidente de la Comisión en casos tasados.

Sin necesidad de hacer un amplio análisis, se pueden observar amplias carencias en lo que respecta a las garantías de independencia de la Comisión: su adscripción al Gobierno —aunque se afirme que no hay dependencia jerárquica—, la presencia de un alto cargo del Gobierno en el marco de un número reducido de integrantes, la capacidad del alto cargo de cesar a los otros dos componentes en supuestos determinados, entre otros motivos. Es especialmente destacable que la Comisión balear como órgano provisional podría haber sido el modelo a seguir en la configuración de la Comisión vasca, que finalmente ha optado por unas características que hacen dudar de su funcionamiento con la independencia y autonomía adecuadas.

No obstante, esta situación se erige como transitoria, ya que existe un proyecto de Ley de Transparencia, Participación Ciudadana y Buen Gobierno del Sector Público Vasco que contempla la Agencia Vasca de Transparencia-Gardena y que vendría a crearse como organismo autónomo compuesto por un consejo asesor colegiado formado por representantes de instituciones, administraciones, universidades y la sociedad civil, y por una presidencia en la que residiría la mayoría de las funciones de calado que se atribuyen a la Agencia, entre ellas la resolución de las reclamaciones respecto al derecho de acceso a la información<sup>39</sup>

---

<sup>39</sup> El diseño establecido en el proyecto de ley respecto al nombramiento de su órgano unipersonal, pese a su importancia, relega al Parlamento vasco las posibilidades de vetar por mayoría absoluta en comisión a quien vaya a ocupar el cargo, mientras que la propuesta y nombramiento efectivo se atribuye al Gobierno vasco. Dicho nombramiento se prevé para un periodo no renovable de cinco años entre personas que deben gozar de reconocido prestigio y competencia profesional. Aparte, se prevén las causas habituales de cesante situaciones objetivas, aunque se añade como una garantía adicional que «*necesariamente serán oídos los restantes miembros del Consejo Vasco de Transparencia*». El presidente tendrá la consideración de alto cargo con las incompatibilidades inherentes a ellos según la normativa aplicable. De este modo se observa que, a la vista de las experiencias pre-existentes, la configuración de la Agencia Vasca de Transparencia que consta en el proyecto de ley es manifiestamente mejorable y podría incorporar las múltiples reflexiones y propuestas que ha realizado la doctrina respecto al CTBG y al resto de organismos de control de las comunidades autónomas.

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

**Cuadro 6: Características del órgano que resuelve las reclamaciones en materia de acceso en Islas Baleares y País Vasco**

CARACTERÍSTICA	ISLAS BALEARES	PAÍS VASCO
Atribución de resolución sobre reclamaciones (art. 24 LTAIBG)	Comisión (art. 2).	Comisión (art. 3).
Composición	3 personas (art. 3).	3 personas (art. 2): Presidente y dos vocales.
Designación	Sorteo (art. 3).	Nombrados por el Consejero o Consejera del Departamento de Administración Pública y Justicia previa convocatoria pública (art. 1).
Permanencia	1 año (DA 1. <sup>a</sup> ).	Vocales: 4 años (art. 2.3).
Cese	No se establece.	Vocales: por el Presidente de la Comisión en supuestos tasados (art. 2.3).
Régimen e incompatibilidades	No ejercerán cargos u ocupaciones de designación o elección política (DA1. <sup>a</sup> ).	Vocales: no conllevará dedicación exclusiva (art. 2.2).
Características y cualidades personales	Miembros de la abogacía de la Comunidad Autónoma (art. 3).	Presidente: Titular de la Dirección de Atención a la Ciudadanía e Innovación y Mejora de la Administración. Vocales: funcionarios o funcionarias de carrera de la Administración general de la Comunidad Autónoma (art. 1).

Fuente: elaboración propia

## 5. REFLEXIONES FINALES

El sistema de los organismos de garantía del derecho de acceso a la información todavía se encuentra en proceso de desarrollo. Hay diez comunidades autónomas que poseen un esquema que se entiende como definitivo, aunque en algunas de ellas su organismo de control no haya empezado a funcionar o lo ha hecho a través de normas o reglamentaciones provisionales. En el caso de las Islas Baleares y el País Vasco hay órganos transitorios a la espera de una ley de transparencia o de su modificación, así como en Cantabria se prevé su existencia en la ley de transparencia, pero es necesario que se dicte su ley de creación. A corto o medio plazo se espera que haya comunidades autónomas que aprueben sus normas de transparencia y se doten de un organismo de garantía del derecho de acceso (Asturias y Comunidad de Madrid), mientras que en La Rioja y Extremadura la opción de un organismo propio parece quedar descartada por el momento.

Javier Sierra Rodríguez

Del examen de la morfología de los organismos autonómicos existentes se observa una mayor preferencia por un modelo de Consejo que imita al estatal y que tiene una estructura basada en un órgano colegiado, en el que hay representación de administraciones, instituciones y una diversidad de entidades, junto a un órgano unipersonal de presidencia o colegiado de dirección. Sin embargo, hay comunidades que se desvían de este modelo en rasgos concretos, y que han optado por depositar las atribuciones en estructuras pre-existentes como las defensorías del pueblo; por incorporar al mismo tiempo ámbitos afines como la transparencia y la protección de datos (caso andaluz); por tener un carácter únicamente unipersonal (Comisionado canario); o por constituir una estructura primordialmente colegiada y dedicada únicamente a la vertiente del derecho de acceso a la información (comisiones catalana, balear y vasca).

De todo el análisis de los organismos de control, su tipología y funciones, surge una serie de reflexiones adicionales que se deben explicitar antes de formular las conclusiones respecto a su grado de independencia. En concreto, se abre el interrogante sobre si este tipo de órganos y el sistema en el que se fundamentan producen un solapamiento o son una duplicación de funciones en una triple vertiente:

- a) En primer lugar, *por la existencia de un régimen previo de reclamaciones*. El nuevo sistema supone una especial protección del derecho de acceso a la información pública mediante un recurso sustitutivo de la vía ordinaria que ya estaba prevista en la normativa de procedimiento administrativo y que, salvo excepciones en el derecho autonómico, no ha dado un sentido distinto al silencio administrativo negativo.
- b) En segundo lugar, *por la duplicación multinivel de organismos*. Por el volumen de trabajo y su coste económico no está claro que fuese tan acuciante generalizar en la mayoría de las comunidades autónomas unas estructuras equivalentes al CTBG, que podría haber asumido dichas funciones a través de convenio a un coste reducido, al menos en lo que respecta a resolución de reclamaciones.
- c) Y en tercer lugar, *por el solapamiento de funciones de protección con otros organismos existentes* como las defensorías del pueblo, agencias de protección de datos u otras, que según los casos y su configuración podrían haber acogido las competencias en materia de resolución de reclamaciones del derecho de acceso a la información, aunque para ello el órgano que las asumiese quedase supeditado a poseer una configuración que garantizase su independencia.

Antes de responder a la pregunta inicialmente planteada respecto a si el diseño de los organismos de control es adecuado para asegurar su independencia hay

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

que advertir que un diseño formal no asegurará nunca con total certeza la independencia del organismo; es más, con un mal diseño se puede funcionar perfectamente y con plena independencia, aunque es cierto que un diseño cuidado podrá coadyuvar a aumentar las posibilidades de que su composición y su actuación sean lo más independientes posibles.

En todos los casos analizados se observan algunos rasgos de diseño institucional propios de los órganos independientes, destacando especialmente que sus normas declaran con firmeza su independencia y, por tanto, la no sujeción a influencias externas, aunque sea de forma declarativa. No obstante, ninguno de ellos viene a responder plenamente a las expectativas creadas y a las recomendaciones realizadas por la doctrina respecto a la configuración de este tipo de organizaciones, estando a tiempo de lograr una mejor configuración en las comunidades autónomas que no han definido su modelo y en aquellas otras que opten por perfeccionarlo a través de la modificación de sus leyes reguladoras o mediante sus reglamentos y estatutos.

El CTBG es el primero que tiene en su diseño elementos de dependencia del Gobierno de España, fallo en el que incurre la mayoría de los organismos autonómicos, que siguen su modelo porque tienen esa carencia en uno u otro aspecto, bien por intervención gubernamental en el nombramiento o cese de su presidente o de los integrantes de sus órganos colegiados, bien por su adscripción o bien por la dependencia para dotarse de medios materiales y humanos, entre otras razones.

En contraposición, la participación de los parlamentos se observa como el elemento que en mayor medida puede favorecer la independencia del órgano, y se pone de relieve especialmente cuando tiene atribuida la capacidad de designar a quienes, dentro de los organismos de control, poseen la capacidad y la competencia para controlar las obligaciones dimanantes de la ley de transparencia y resolver las reclamaciones respecto al derecho de acceso a la información pública.

Este criterio resulta decisivo a la hora de enjuiciar la independencia de los organismos de control, ya que en unos u otros se depositan estas atribuciones de resolución de las reclamaciones del derecho de acceso en órganos internos distintos (colegiados y unipersonales). Se podría considerar que no es tan lesivo que los órganos correspondientes a asesoramiento o consulta puedan estar en conexión con la esfera gubernamental, siempre que posteriormente no sean los que tengan las atribuciones decisorias sobre las reclamaciones.

Esto es así en cinco comunidades autónomas, cuyos parlamentos eligen al órgano decisivo, siendo los unipersonales de Andalucía y Canarias y los colegiados de Castilla-La Mancha, Cataluña, Castilla y León (atendiendo a la dependencia del Procurador del Común) y Comunidad Valenciana. Por el contrario,

Javier Sierra Rodríguez

no existe esta garantía parlamentaria en cuatro de ellos, en los que el órgano que resuelve las reclamaciones corresponde a un cuerpo colegiado integrado en su mayoría por representantes de organizaciones, cuya permanencia apenas está regulada y sobre los que prácticamente no se exigen requisitos (Aragón, Galicia, Navarra y Región de Murcia), quedando como casos aparte las comisiones provisionales de Islas Baleares y País Vasco.

De este modo, la propuesta que se deduce llevaría a ampliar la intervención parlamentaria en los procedimientos de elección de los órganos decisivos de los Consejos de Transparencia de Aragón, Navarra y Región de Murcia, así como depositar las atribuciones de resolución de las reclamaciones respecto al acceso a la información pública al titular del Valedor del Pueblo (por su designación parlamentaria) y no a su Comisión de Transparencia.

Sin embargo, la participación parlamentaria en estos nombramientos puede entrañar otra serie de riesgos para su independencia, como es el reparto de puestos entre grupos parlamentarios cuando se elige una composición nutrida, por lo que en cualquier caso debe quedar supeditada a la exigencia de mayoría altamente cualificada para la designación de sus integrantes.

Una alternativa para asegurar que la composición del órgano sea más neutral e independiente puede lograrse por la vía de exigir unos mayores requisitos de solvencia a las personas que lo integran, de modo que se dificulte a los grupos parlamentarios o a las entidades que participan en su designación que opten libremente por personas que les resulten convenientes. Los requerimientos actuales son escasos y van desde la no exigencia de requisito alguno hasta las formulaciones de solvencia basadas en el prestigio y competencia profesional de modo general. Con esta redacción es fácil que se desempeñe una labor menos técnica de lo que podría ser deseable, y que se puedan proponer personas de perfiles inoportunos para una función que requiere un alto grado de objetividad, ejemplaridad, prestigio y conocimiento de la materia.

Solo en algunos casos se exige experiencia profesional de diez años y el ejercicio de una profesión concreta, por lo que existe un amplio campo de mejora, al poder incluir estos requisitos y otros, como tener relación con la transparencia. No obstante, esta propuesta se encuentra limitada ante aquellos órganos cuyos componentes responden a otro perfil y son necesariamente más generalistas porque corresponden a la lógica de las defensorías del pueblo.

Desde otra perspectiva, una apuesta por la unipersonalidad de los órganos decisorios elegidos por el parlamento, aunque pueda obligar a los partidos a mayores consensos para su elección, no está exenta de otros riesgos como la concentración de responsabilidad en una sola persona ante presiones externas y por las posibilidades de que esta no sea neutral o desempeñe incorrectamente

Una crítica al diseño de los organismos de garantía del derecho de acceso en las comunidades autónomas

su labor. Es más, ante estos riesgos sería deseable que las competencias relevantes residan en los cuerpos colegiados (a su vez elegidos en los parlamentos) y no en los unipersonales, aunque precisamente el CTBG haya optado por esta última fórmula para el órgano que resuelve las reclamaciones del derecho de acceso.

En lo que respecta a la duración de los mandatos, la regulación de los organismos de control varía entre fijar cuatro o cinco años, remitir a lo que determine la entidad a la que cada uno representa o bien omitir cualquier referencia. Es habitual estimar como un rasgo de independencia tener un mandato superior y no coincidente al de aquel que designa, pero a la vista del análisis se observa que lo más acuciante es que se explicita el mandato de todas las personas que integran los órganos de control, porque su duración no consta en muchas leyes o se deja a merced de la entidad que las ha designado. Adicionalmente, sería conveniente que se fijen calendarios de designación que hagan coincidir los inicios de mandato con la mitad de legislatura de los gobiernos a los que controlan, como fórmula para facilitar su vigencia ante composiciones parlamentarias o de gobierno distintas.

Por otra parte la regulación de las incompatibilidades, salvo casos concretos, es poco exigente. Es especialmente preocupante que no se proscriban de manera profunda las vinculaciones con partidos políticos, algo que se convierte en una necesidad derivada del especial atractivo que posee la transparencia como arma arrojada o de propaganda en la arena política. Una minoría de las leyes de transparencia establece incompatibilidades, entre las que se incluyen la prohibición de pertenencia a partidos políticos, aunque ello no impide el cumplimiento formal de las obligaciones por personas con vinculaciones políticas que puedan simplemente renunciar a su militancia para ejercer el cargo, de modo que se desprovea de eficacia al objetivo que se busca.

Las incompatibilidades deberían ser de mayor alcance para quienes ejerzan funciones representativas del órgano y por tanto posean una mayor presencia pública. Aparte de la resolución de las reclamaciones, no se puede disociar de los organismos de control el resto de funciones que algunas leyes les atribuyen en torno a la publicidad activa y, sobre todo, en relación al fomento y divulgación de la transparencia, lo que conlleva necesariamente adquirir una visibilidad y protagonismo en el espacio público que puede despertar fácilmente la atención de las organizaciones políticas y el interés por ejercer influencia o control sobre ellos. En esta línea la propuesta consiste en generalizar la prohibición de hacer actividades de propaganda política y proscribir los posicionamientos políticos o ideológicos públicos que no tengan justificación por su relación con la materia objeto de control.

Javier Sierra Rodríguez

Más preocupante aún es que ninguna norma autonómica prevé un régimen de incompatibilidades más reforzado que el establecido, en su caso, por la normativa general para altos cargos y empleados públicos para el periodo posterior a la finalización del mandato. En varias regulaciones se impide la renovación de los presidentes de los organismos de control, salvo los que coinciden con defensores del pueblo, de modo que adquiere una mayor vigencia la necesidad de evitar expectativas que incentiven la relajación de las funciones de control al esperar que existan una especie de *puertas giratorias* o un trampolín hacia la política tras la finalización del mandato.

Por último, y volviendo con la reflexión que iniciaba este apartado final, es conveniente esperar a que se desarrolle completamente el sistema autonómico de organismos de control, se publiquen los correspondientes reglamentos y tengan un periodo mínimo de funcionamiento para realizar un análisis más completo y certero. En ese momento se podrá enjuiciar adecuadamente si estos organismos están cumpliendo su función con independencia, al margen de las garantías en su diseño, y si justifican sobradamente su existencia y el gasto público que originan. En cualquier caso, habrá que atender no solo a la dimensión de las competencias que ostentan en materia de derecho de acceso a la información, sino también al papel de divulgación y fomento de la cultura de la transparencia en la actividad pública que hayan desempeñado, que hoy en día es apreciado como un valor en alza, pero que con el paso del tiempo podría evaluarse desde una óptica distinta cuando ya no constituya una novedad.